

EG | Estudios Gerenciales

Journal of Management and Economics for Iberoamerica

Artigo de pesquisa

Fundos de participação dos estados e sua implicação sobre as receitas e despesas dos Estados

João Paulo de Oliveira Louzano*

Professor, Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, Brasil.
jplouzano@gmail.com

Luiz Antônio Abrantes

Professor, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Viçosa, Brasil.
abrantes.ufv@gmail.com

Fernanda Maria de Almeida

Professora, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Viçosa, Brasil.
falmeida.ufv@gmail.com

Guilherme de Avelar Oliveira

Estudante de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Viçosa, Brasil.
gavelaroliveira@gmail.com

Tiago Carneiro da Rocha

Estudante de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Viçosa, Brasil.
tiagorocha324@gmail.com

Resumo

O trabalho tem como objetivo avaliar o efeito do repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) sobre a arrecadação e gastos nos estados brasileiros. Foi utilizado o modelo de Regressão com Dados em Painel Dinâmico (System-GMM) para as 27 Unidades Federativas brasileiras, no período entre 1997 e 2013. Os resultados confirmam a existência da 'Hipótese do Véu de Oates', onde as transferências reduzem a arrecadação própria, ou seja, quanto maior o seu volume de transferências, menor a propensão dos governos no esforço arrecadatório, considerando-se o nível de dependência de tributos. Os resultados encontrados apontaram que o volume de transferências do FPE recebido pelos estados altera seu comportamento fiscal, estimula o aumento dos gastos públicos e reduz o esforço de arrecadação própria.

Palavras-chave: transferências fiscais; despesas públicas; receitas públicas.

Fondos de participación de los estados y sus implicaciones sobre los ingresos y gastos del Estado

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo evaluar el efecto de la transferencia del fondo de participación sobre el recaudo y los gastos en los estados brasileños. Se utilizó el modelo de regresión de datos de panel dinámico (System-GMM) para las 27 unidades federativas brasileñas en el periodo 1997-2013. Los resultados confirmaron la existencia de la "hipótesis del Velo de Oates", en la que la transferencia reduce el propio recaudo, es decir, entre mayor sea su volumen de transferencias, menor será la propensión de los gobiernos en el esfuerzo de recaudación, considerando el nivel de dependencia de los impuestos. Los resultados señalaron que el volumen de transferencias del fondo de participación del Estado recibido por los estados altera su comportamiento fiscal, estimula el aumento de los gastos públicos y reduce el esfuerzo de recaudación propia.

Palabras clave: transferencias fiscales; gasto público; ingresos públicos.

Participation funds of the states and their implications on incomes and expenses of the State

Abstract

This work aims to evaluate the effect of the transfer of participation fund on the collection and expenses of Brazilian States. The System-GMM panel data model, for the 27 Brazilian federative units in the period between 1997 and 2013, was used. The results confirmed the existence of the "Oates Veil Hypothesis", in which the transfers reduce the own collection, that is, the higher the volume of transfers, the lower propensity of governments to collect, considering the level of dependence on taxes. The results indicated that the volume of transfers of PEF received by the states alters their fiscal behavior, stimulates the increase of public spending, and reduces the effort of their own collection.

Keywords: fiscal transfers; public expenditure; public incomes.

*Autor para dirigir correspondência.

Classificações JEL: H83; H72; H23.

Como citar: de Oliveira Louzano, J.P., Abrantes, L.A., de Almeida, F.M., de Avelar Oliveira, G. e Carneiro da Rocha, T. (2020). Fundos de participação dos estados e sua implicação sobre as receitas e despesas dos Estados. *Estudios Gerenciales*, 36(154), 15-26. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.154.3445>

DOI: <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.154.3445>

Recebido: 01-mar-2019

Aceito: 21-fev-2020

Publicado: 16-mar-2020

1. Introdução

A erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais, são alguns dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e um dos princípios gerais da atividade econômica, conforme texto constitucional. Para o atendimento desse objetivo, além da arrecadação própria dos estados e municípios no âmbito fiscal, as bases de sustentação do federalismo decorrem das transferências intergovernamentais de recursos entre as várias esferas de governo.

Em federações com grande extensão territorial, como a brasileira, existe uma tendência de desequilíbrios entre receitas (arrecadação tributária) e despesas (demanda de serviços públicos), de forma que tende a haver concentração de fontes de receita tributária e dispersão da demanda de bens e serviços públicos. Esse antagonismo explica, em parte, a existência de diferenças regionais na qualidade da prestação de serviços públicos e a ocorrência de desequilíbrios fiscais das unidades subnacionais cujas bases econômicas são restritas (Cossio e Carvalho, 2001).

Especificamente para os estados, a Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece a repartição das receitas tributárias por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), formado pela arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da cota-parte do IPI exportação com repartição proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF-ouro) conforme origem e do produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Essas transferências objetivam reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário. Os grandes desníveis na arrecadação por parte dos estados federados, na visão de Mendes, Miranda e Cosio (2008), justificam o mecanismo de transferências. Essa constatação é contemplada nos mecanismos legais de repasse dos recursos, considerando que, para a determinação dos coeficientes individuais de participação, a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar *per capita* são consideradas, cabendo aos estados de São Paulo e Bahia o menor e maior coeficiente, respectivamente.

Ressalta-se que esses coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal, determinados pela Lei Complementar 62/89, com vigência até o exercício financeiro do ano de 1991, permaneceram até dezembro de 2015, conforme redação dada pela Lei complementar 143/13, não havendo a liberação de novos critérios que retratassem a realidade econômica dos estados. Durante esse período, muitas ações de inconstitucionalidade foram ajuizadas por diversos estados para alteração dos critérios de partilha, tendo em vista as mudanças nos dados demográficos e socioeconômicos em cada um dos estados.

O problema dos atuais critérios de distribuição do FPE não se restringe ao fato de que alguns estados pobres recebem, *per capita*, muito mais do que os estados ricos, isto

é, em porcentagem muito maior do que a que os separam em termos de receita *per capita*. Estados pobres também recebem transferências desproporcionalmente desiguais.

Essa distorção de distribuição pode trazer implicações mais graves do que apenas a injustiça que se comete com as populações desses estados, que certamente terão menos acesso a serviços e investimentos públicos. Como pode também desestimular a gestão fiscal eficiente de vários outros estados, dificultando a efetividade da política de redução das desigualdades do fundo (Mendes et al., 2008).

Diversos trabalhos na literatura nacional tiveram como objetivo analisar os efeitos das transferências intergovernamentais nas finanças dos entes subnacionais receptores, dentre os quais destacam-se Vieira, Abrantes, De Almeida e Dos Anjos (2019); Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018); Baião, Cunha e Souza (2017); Deda e Kauchakje (2017); Costa e Castelar (2015), e Cardoso, dos Santos Nascimento e Paixão (2012). Contudo, grande parte da literatura se concentra na análise dos municípios, visto que os efeitos apontados pela teoria são mais facilmente identificados e o tema já se encontra bastante consolidado. De forma distinta verifica-se poucos estudos e discussão acadêmica e científica em nível estadual.

Acrescenta-se que, dentre os poucos trabalhos que tiveram como objeto o efeito das transferências em nível estadual, o foco estava em analisar os efeitos em apenas uma dimensão: o das transferências sobre as despesas públicas (Cardoso et al., 2012) sobre a arrecadação própria (Varejão, 2009). Diante desse quadro, torna-se relevante identificar como as transferências afetam em conjunto tais dimensões dos estados receptores.

Adicionalmente, como diferencial dos trabalhos anteriores, considerou-se o efeito do FPE posterior ao gestor (defasagem temporal), trazendo consequências tempestivas para a gestão do ente receptor. A lógica de utilização é para verificar o efeito do gestor no uso das transferências, uma vez que os recursos de transferências do ano corrente apresentam pouca margem de decisão, sendo a decisão de utilização, na maioria das vezes, influenciada por decisões de períodos anteriores. Desse modo, existe um atraso nas decisões devido às incapacidades institucionais e burocracias da gestão pública, impossibilitando que os recursos sejam pensados adequadamente no período de seu recebimento, sendo difícil verificar o imediatismo do FPE.

Considerando que o FPE é distribuído com base em cotas fixas desde o ano de 1989; que as receitas próprias dos estados e o repasse dos fundos de participação estão condicionados ao nível de arrecadação de tributos federais, cuja base de incidência está fortemente vinculada ao desenvolvimento econômico do país; e que Estados de base tributária estreita têm uma forte dependência desses fundos, a seguinte questão é levantada: qual o efeito dos fundos de participação dos estados sobre a arrecadação e gastos dos estados brasileiros?

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo avaliar o efeito do repasse do Fundo de Participação sobre a arrecadação e gastos nos estados brasileiros. Parte-se da hipótese de que há um efeito expansivo nos gastos estaduais,

provocado pelas transferências, e um efeito contrário sobre a arrecadação tributária estadual. Para alcance do objetivo do trabalho foi utilizado o modelo de regressão em dados em painel System-GMM para as 27 Unidades Federativas brasileiras, no período entre 1997 a 2013.

A importância desta investigação está no fornecimento de subsídios para a discussão da reformulação da distribuição de recursos entre os entes federados, ponto central no federalismo fiscal. Além disso, os resultados gerados podem contribuir na construção de estruturas institucionais mais eficientes e eficazes na destinação das transferências, garantindo uma distribuição mais equânime e direcionada para as especificidades de cada ente, elevando a geração dos benefícios para os quais elas foram criadas e amenizando as possíveis externalidades regionais negativas.

Com relação à estrutura da pesquisa, destaca-se que além desta introdução, este artigo apresenta, sequencialmente, as seções de fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, e por fim, as duas últimas seções, evidenciam os resultados e as considerações finais do estudo.

2. Fundamentação teórica

Nesta seção, são abordados aspectos teóricos visando dar a fundamentação necessária para analisar os efeitos das transferências do FPE nos estados receptores. Inicialmente na subseção 2.1, apresenta-se a teoria econômica da descentralização fiscal e o modelo de gestão federalista, evidenciando como as dimensões econômica e fiscal afetam a forma de organização do Estado, representando os pilares necessários para dar sustentação ao modelo federativo de gerenciamento. Em seguida na subseção 2.2, apresenta-se a taxonomia dos diferentes tipos de transferências intergovernamentais, com destaque à apresentação do FPE, sua forma de constituição, funcionamento e críticas aos critérios de distribuição do fundo. Logo em sequência na subseção 2.3, são apresentados os possíveis efeitos das transferências nos gastos e na arrecadação das unidades receptoras, evidenciando-se as externalidades negativas do mau uso das transferências nas despesas públicas (efeito *flypaper*) e na arrecadação dos estados (hipótese do véu de Oates).

2.1. Teoria econômica da descentralização fiscal

A teoria econômica da descentralização fiscal (Federalismo Fiscal) tem seu marco inicial com os trabalhos seminais de Tiebout (1956) e Oates (1972), que tratam da atribuição de competências ideais entre os níveis de governo de acordo com a capacidade de resposta às preferências locais. Segundo Oates (1972) o federalismo fiscal seria um meio termo entre uma administração pública centralizada e uma amplamente descentralizada. Para o autor, o federalismo fiscal reúne a vantagem de cada um, como também minimiza os defeitos de cada um.

O federalismo, em sua concepção clássica, é uma forma de organização do Estado concebida pela reunião de vários entes governamentais em um único Estado

Federal, preservando a autonomia política, administrativa e fiscal destes entes (Oliveira, 2007). Ainda segundo Oliveira (2007), são várias as dimensões que representam os pilares necessários para dar sustentação ao modelo federativo, dentre essas dimensões, pode-se destacar as dimensões política, econômica e fiscal que são indispensáveis para manter o equilíbrio em um pacto federativo por meio da preservação da autonomia de seus entes.

Do ponto de vista político, na maioria dos casos, a descentralização protege a liberdade individual porque reduz o poder dos responsáveis pela prestação de serviços; quanto à dimensão econômica, busca-se a eficiência, no sentido de produzir maior bem-estar com recursos iguais, e na perspectiva fiscal, tem sua base na ideia de maximização da eficiência econômica e equidade, quando se observa a correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam (Rodden, 2005). Assim, a descentralização beneficia as diferenças geográficas existentes nas demandas providas pelo setor público.

Os argumentos ressaltam as vantagens de descentralização em relação à centralização. Politicamente, argumenta-se que a descentralização promove princípios democráticos como a participação, responsabilidade e *accountability*, onde os cidadãos participam das decisões que os afetam, independentemente de estarem corretos ou não (Shah, 1999). Economicamente, o argumento mais frequente é o da busca pela eficiência alocativa, na presença de diferentes preferências locais em bens e serviços públicos locais, e baseia-se nos modelos de Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972).

Em relação à perspectiva política, os argumentos são desenvolvidos a favor e contra a competência das relações intergovernamentais em diferentes níveis de governo, no centro deste debate está a questão da participação, responsabilidade e *accountability* (Eggert e Sørensen, 2008).

Do ponto de vista econômico, temos que a centralização tributária leva a uma subprovisão de bens e serviços públicos, causada por uma redução nas alíquotas de impostos dos governos locais para assumir bases de impostos móveis (Oates, 1999); por outro lado, mostra que a descentralização, através da concorrência fiscal horizontal, estimula a eficiência alocativa na presença de diferentes preferências em bens públicos locais (Shah, 1999).

Seguindo a perspectiva econômica em favor do federalismo fiscal, para determinar o nível ótimo de descentralização de um governo, a abordagem de Oates deve ser complementada pelo teorema de Tiebout, buscando um equilíbrio entre a eficiência econômica, por um lado, e o critério da equidade, por outro. A eficiência econômica apoia o modelo de descentralização no setor público, enquanto a equidade busca garantir um nível adequado de serviço em todas as jurisdições.

Para Oates (1972), independente de questões políticas, a estrutura federativa é necessária por motivos de eficiência, uma vez que, devido à proximidade da população local, os governos subnacionais podem oferecer determinados serviços de melhor qualidade do que os governos centrais. Ainda segundo o autor, na ausência de economias de custo

devido à provisão centralizada de um bem e de efeitos externos interjurisdicionais, o nível de bem-estar sempre será pelo menos tão alto se os níveis de consumo do bem, que são eficientes no sentido de Pareto, forem fornecidos em cada jurisdição, em vez de fornecer qualquer nível uniforme e único de consumo para todas as unidades federativas de forma centralizada.

Sob esse raciocínio de eficiência, deduz-se que as transferências são orientadas para cobrir, total ou parcialmente, os custos da prestação de bens e serviços públicos pelos governos locais, para alcançar maior bem-estar da população em suas jurisdições. Assim, partindo das formulações teóricas, a descentralização fiscal consiste, principalmente, em transferir as fontes de receitas e as funções de despesa para níveis inferiores de governo. Ao aproximar o governo do povo, esperase que a descentralização fiscal aumente a eficiência do setor público, bem como a prestação de contas e a transparência na prestação de serviços e na formulação de políticas (De Mello, 2000).

Dessa forma, a teoria do federalismo fiscal permite que se faça um estudo concreto das relações intergovernamentais sobre receita e despesa entre os diferentes níveis de governo que compõem um sistema federal (Bahl e Linn, 1992; Oates, 1972). Nesse sentido, o federalismo fiscal deve responder aos problemas relacionados às fontes de financiamento (receitas) e de funções (gastos) entre os diferentes níveis de governo. Além dos instrumentos de equalização fiscal, no âmbito da abordagem centralista ou descentralizada proposta pela teoria fiscal (Mercadillo, Malásquez e Monge, 2017).

2.2. Transferências intergovernamentais

O termo geral “transferências” é frequentemente usado para se referir a vários tipos diferentes de instrumentos de financiamento público entre governos centrais e subnacionais, incluindo subsídios intergovernamentais, subvenções e até mesmo o compartilhamento de receitas tributárias (Bahl, Boex e Martinez-Vazquez, 2001; Spahn, 2007). No entanto, como aponta Spahn (2007) as transferências devem ser claramente separadas da partilha de bases tributárias. O compartilhamento de base se assemelha a uma atribuição de receita que transmite direitos e, portanto, direitos legais, para explorar uma base de impostos conjuntamente entre os governos.

As transferências fiscais intergovernamentais surgem para equalizar as diferenças inter-regionais e são classificados em dois tipos: transferências incondicionais (globais) e transferências condicionais (específicas). No primeiro, não há especificações, o que permite que os governos locais que recebem os recursos lhes deem o uso mais adequado, de acordo com suas prioridades. Por outro lado, no segundo, o governo central estabelece os fins para os quais os governos subnacionais têm que usar os recursos (Shah, 2006).

As transferências têm sido, para o bem ou para o mal, uma característica dominante das finanças públicas em diversos países (Bird e Smart, 2002). De acordo com Barbosa

et al. (2015, p. 14) “Os objetivos dessas transferências podem ser os mais diversos, baseados em argumentos econômicos do tipo equidade e eficiência, ou em considerações de ordem política, como centralização ou descentralização do poder político”.

As transferências intergovernamentais objetivam reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário nacional. O desequilíbrio vertical ou brecha vertical é a diferença entre o montante de recursos necessários para o cumprimento de suas obrigações e o efetivamente arrecadado por um governo subnacional (Weingast, 2009). Elas têm como objetivo completar essa diferença, ou seja, diminuir os desequilíbrios verticais. Do ponto de vista econômico, segundo Weingast (2009), em geral, as receitas devem ser arrecadadas pelo governo central e as despesas devem ser efetuadas pelos governos locais, tornando-se necessárias as transferências de recursos do nível central para os níveis locais.

Em relação à política fiscal, o critério de eficiência econômica indica a conveniência do governo central de se encarregar das fontes de renda que têm maior potencial redistributivo ou que são distribuídas de forma desigual entre governos locais, sob este pressuposto, os impostos diretos e indiretos mais importantes seriam centralizados (Rodden, 2004).

Em contrapartida como aponta Mendes et al. (2008, p. 18), “a centralização da arrecadação gera um desequilíbrio vertical. Ou seja, os poucos tributos que podem ser arrecadados com eficiência nos estados e municípios não são suficientes para custear os gastos desses níveis de governo”. A solução para esse problema, ainda segundo os autores é centralizar a arrecadação no ente central e realizar transferência para os estados e municípios.

Segundo Prado (2006), em grande parte das federações no mundo os governos dos níveis superiores arrecadam mais do que gastam, enquanto os de níveis inferiores gastam mais do que arrecadam, sendo assim o uso das transferências verticais é um dos principais mecanismos para combater essa brecha vertical. Portanto, as transferências são ferramentas importantes para a função distributiva da renda pelo governo central, com o objetivo de reduzir desequilíbrios fiscais entre renda e despesa dos governos locais; provenientes de um baixo desenvolvimento das capacidades institucionais e administrativas, bem como de um esforço fiscal reduzido a nível local.

2.3. Transferências intergovernamentais e seu impacto na gestão fiscal dos governos locais

O estudo da relação entre as transferências do governo central e seu impacto na gestão fiscal dos governos locais apresenta dois tipos de resultados (Mercadillo et al., 2017). Por um lado, existe uma relação positiva, que indica que essas transferências são convertidas em estímulos a partir de receitas próprias quando são utilizadas para obras e serviços públicos que melhoram o esforço fiscal local (Shah, 2006). Por outro lado, uma relação negativa, que indica que as transferências reduzem a renda própria, pois os governos

locais preferem se financiar por meio de transferências, em vez de receitas arrecadadas em nível local, tendo um efeito de substituição no esforço fiscal dos governos subnacionais (Oates, 1972, 1999).

Olhando pela perspectiva positiva, as transferências tornaram-se o principal instrumento para a função distributiva da renda, pelo governo central. Sendo de grande importância para os países em desenvolvimento, uma vez que existem grandes lacunas entre os rendimentos dos governos locais de um país (Shah, 2006). Assim, grandes governos subnacionais com renda mais alta terão maior facilidade em arrecadar receitas, ao contrário dos pequenos governos locais, o que causa maior desigualdade entre eles. Por essa razão, as transferências do governo central serviriam para homogeneizar as receitas entre os governos subnacionais.

Por outro lado, as transferências do governo central podem ter um impacto negativo sobre a gestão fiscal dos governos locais, dependendo de suas características, do desenho e da forma de implementação (Bird e Smart, 2002; Lewis e Smoke, 2017); pois pode ser que a implementação de transferências não atinja os objetivos desejados e/ou que o objetivo não seja claro em seu desenho, gerando deficiências na gestão de recursos públicos ou no bem-estar da população.

Na teoria das finanças públicas, menciona-se duas explicações sobre o impacto negativo das transferências na gestão fiscal local: (i) o "efeito *flypaper*", sustenta que as transferências intergovernamentais causam um aumento de despesas desproporcionadas pela jurisdição receptora maior que o aumento proporcionado pelo aumento da renda, e (ii) a "Hipótese do Véu de Oates", argumenta que o aumento das transferências provoca uma diminuição do esforço fiscal dos governos locais que as recebem.

2.3.1. Transferências e o efeito *flypaper*

Na literatura sobre transferências, diversos trabalhos evidenciam que as transferências intergovernamentais causam aumento das despesas dos governos locais receptores maiores do que aumentos equivalentes na renda da população (Bahl e Linn, 1994; Fisher, 1982; Wyckoff, 1991). Na literatura do federalismo fiscal, esse fenômeno é conhecido como efeito *flypaper*, segundo o qual as transferências tendem a ficar nas unidades receptoras, que expandem seus gastos (Cossio e Carvalho, 2001), ao invés de serem redistribuídas entre os contribuintes mediante, por exemplo, diminuição de impostos (Wyckoff, 1988). Assim, as transferências intergovernamentais criariam a ilusão de que os bens e serviços providos pelos governos locais são financiados por não residentes, facilitando a expansão do gasto público (Araujo e Siqueira, 2016).

O efeito *flypaper* acontece quando as transferências do governo central causam uma maior expansão dos gastos do governo local do que os que são proporcionados pelo aumento da renda da comunidade (Fisher, 1982). De acordo com o exposto, as formas específicas pelas quais os governos

locais alocam seus recursos dependem não apenas do projeto das transferências que recebem, mas também das fontes de onde os recursos são originados.

Nesse sentido, o efeito *flypaper* se opõe ao argumento econômico convencional da fungibilidade do dinheiro, enquanto assume que as decisões de gastos dos governos locais são restringidas por suas fontes de financiamento (Hines e Thaler, 1995). Os autores argumentam que os governos subnacionais tratam de maneira diferenciada os recursos que possuem (renda própria) dos recursos que podem acessar facilmente (transferências). Como esperado, os governos locais são mais cuidadosos no uso de suas próprias receitas do que naquelas obtidas através de transferências do governo central.

2.3.2. Transferências e a hipótese do Véu de Oates.

À medida que o governo central aumenta as transferências, uma redução no esforço fiscal dos governos locais que recebem as transferências é provocada. Assim, o efeito da "preguiça fiscal" é apresentado pela redução do esforço fiscal dos governos locais; já que "preferem transferências livres" do governo central, ao alto custo político de aumentar sua própria renda (Peterson, 2007). Isso ocorre porque os governos racionais simplesmente preferem receber mais transferências do que enfrentar os altos custos políticos e administrativos da arrecadação de impostos.

A disponibilidade de transferências por parte dos governos locais pode traduzir-se num uso ineficiente de recursos transferidos do governo central, afetando o cumprimento dos objetivos perseguidos pela descentralização em termos de melhoria dos bens e serviços públicos que são fornecidos para a população. Portanto, a redução do esforço fiscal significa que as transferências do governo central financiam a ineficiência dos governos locais (Alencar e Gobetti, 2008; Mendes et al., 2008).

Para Nascimento (2010, p.30), "quanto maior a relação entre transferências e receitas, maiores seriam os estímulos para gastar, e menor a dependência da tributação". Ainda, segundo o autor, a arrecadação própria pode perder importância em relação a um montante elevado de transferências, desestimulando a arrecadação tributária do ente, sendo essa conhecida como 'Hipótese do Véu de Oates'.

Assim, segundo a 'Hipótese do Véu de Oates' as transferências podem ainda reduzir a arrecadação própria, devido à fungibilidade do dinheiro, ou seja, independentemente da forma de entrada nos cofres públicos, esse simplesmente passa a ser 'receitas públicas' e, quanto maior o volume de transferências, maior a propensão dos governos locais permitir a evasão fiscal em favor dos estados, já que estariam menos dependentes de tributos (Oates, 1999). Nesse sentido, Ribeiro (1998) constatou uma relação negativa entre a eficácia da arrecadação e as transferências intergovernamentais, pois segundo o autor, em sua análise empírica para os estados brasileiros, as transferências reduzem o esforço fiscal dos estados.

3. Procedimentos metodológicos

Nesta seção, são apresentados os meios utilizados para a análise das implicações dos fluxos de transferências do fundo de participação dos estados sobre a arrecadação e os gastos públicos dos estados brasileiros, buscando, dessa forma, chegar aos objetivos deste trabalho. Assim, são apresentados na subseção 3.1, a unidade de análise e fonte de dados e, em sequência, na subseção 3.2, os modelos econométricos propostos, suas formas de estimação e a descrição das variáveis utilizadas.

3.1. Unidade de análise e fonte de dados

Visando avaliar a afetação dos repasses do FPE sobre a arrecadação própria e gastos dos estados brasileiros, adotou-se como objeto de estudo as 27 Unidades Federativas brasileiras para o período de 1997 a 2013. O horizonte temporal foi escolhido devido à disponibilidade de dados para as variáveis dependentes, explicativas e demais controles a serem utilizados no painel.

A limitação do início do período ser 1997 deve-se ao fato de que a grande maioria dos dados disponibilizados por estado, pela Receita Federal, inicia-se em 1995, ainda que os dados do FPE, por estado, retroajam à década anterior, as demais variáveis explicativas e de controle só são disponibilizadas em consistência a partir dessa data. Um segundo motivo para não considerar o período anterior a 1995 deve-se à instabilidade do país no período anterior à reforma monetária de 1994. Quanto ao período final de análise, 2013 é o último ano que apresenta disponibilidade das principais variáveis do modelo.

Como o grupo de interesse é composto por 27 estados, e considerando uma janela de tempo de 17 anos, o potencial de observações pode ser calculado pela multiplicação de 17 por 27, ou seja, 459 observações. A escolha do Brasil como unidade de análise é devido ao país ser um ótimo caso para investigar o efeito das transferências intergovernamentais nas unidades subnacionais receptoras, isso deve ao fato de a nação possuir dados consistentes e um número razoável de unidades federativas (27 estados), além de apresentar grande variabilidade econômica, de desenvolvimento e instituições entre as unidades federativas; mais importante, ainda, por distribuir, todos os anos, consideráveis quantidades de recursos entre os estados por meio do FPE. Assim, os estados que têm receitas fiscais abaixo da média recebem transferências de ambos os estados que têm receitas fiscais acima da média e do governo federal.

Os dados para realização deste estudo foram obtidos nas páginas eletrônicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Receita Federal do Brasil e Finanças do Brasil (FINBRA), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Todos os valores monetários foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) e transformadas pelo logaritmo em sua base natural.

3.2. Métodos e variáveis utilizados

Com o intuito de atender ao objetivo geral deste estudo, optou-se pelo método econométrico de dados em painel. Foi então utilizado o modelo System-GMM, desenvolvido por [Arellano e Bover \(1995\)](#) e [Blundell e Bond \(1998\)](#). A escolha é justificada pela pretensão em conhecer possíveis efeitos da distribuição dos fundos de participação ao longo do período de análise e para controlar o efeito temporal, captado pela utilização da variável dependente com defasagem como variável explicativa.

O modelo de dados em painel é útil para o objetivo em questão, uma vez que permite abarcar informações que variam com o tempo, mas que também variam dentro do grupo analisado, neste caso, os estados. Uma de suas vantagens é a possibilidade de comportar grande número de observações, o suficiente para garantir robustez às estimativas, mesmo com um período de tempo não tão grande e um número tão expressivo de indivíduos.

Os modelos a serem estimados neste estudo propõem explicar a interferência das transferências na arrecadação e nos gastos dos estados federados brasileiros. Os modelos estimados têm como base os apresentados por [Nascimento \(2010\)](#) e consistem em:

$$T_{it} = \theta_0 + \theta_1 T_{it-1} + \theta_2 Z_{it} + \theta_3 Trsfpe_{it} + \theta_4 Trsipi_{it} + \theta_5 Trskan_{it} + \theta_6 y_{it} + w_{it} \quad (1)$$

$$Z_{it} = \lambda_0 + \lambda_1 Z_{it-1} + \lambda_2 T_{it} + \theta_3 Trsfpe_{it} + \theta_4 Trsipi_{it} + \theta_5 Trskan_{it} + \theta_6 y_{it} + \lambda_7 dres_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Onde T_{it} é a arrecadação tributária per capita do estado i no período t ; Z_{it} é a despesa per capita dos estado i no período t ; Y_{it} é o PIB *per capita* do estado i no período t ; $Trsfpe_{it}$ é o valor da transferência FPE per capita do estado i no período t ; $Trsipi_{it}$ é o valor da transferência IPI exportação *per capita* do estado i no período t ; $Trskan_{it}$ é o valor da transferência lei Kandir per capita do estado i no período t ; $dres_{it}$ é a *dummy* do resultado nominal do estado i no período anterior, sendo 1 para superávit, e 0 para déficit; w_{it} é o Termo de erro do i -ésimo na equação de arrecadação; e ε_{it} é o termo de erro do i -ésimo na equação de gastos.

O modelo em (1) propõe explicar o efeito dos fluxos de transferências sobre a arrecadação dos estados brasileiros. Parte-se do pressuposto de que um nível mínimo de serviço (gastos públicos) deverá ser ofertado e da não existência de tendência dos municípios em poupar ou realizar a devolução de transferências, mesmo que os serviços básicos tenham sido financiados.

Há expectativa que as despesas *per capita* dos estados (Z), assim como a renda *per capita* (y) tenham efeitos positivos sobre a arrecadação própria (T) em relação à variável renda (y), com maior renda medida pelo PIB *per capita*, proveniente do aumento de consumo e produção; consequentemente, haveria um aumento na capacidade tributária bem como aumento da arrecadação.

Já em relação a variável despesa *per capita* (Z), o efeito positivo pode ser justificado pelo esforço dos gestores públicos em aumentar a arrecadação para suprir os aumentos

das despesas daquele período. Em outras palavras, os gastos governamentais ocorreriam antes que houvesse recursos para o seu pagamento. Endividado, o governo procuraria fixar suas metas fiscais de modo a pagar sua dívida ou mantê-la, ao menos, sustentável (Peacock e Wiseman, 1979).

Por outro lado, espera-se que as transferências do FPE e demais transferências tenham efeito negativo sobre a arrecadação própria dos estados (T), conforme apontado por Oates (1972). A utilização das transferências intergovernamentais provoca uma ilusão fiscal nas unidades receptoras porque reduz a percepção do custo para provisão dos bens públicos oferecidos pela unidade, criando nos contribuintes e gestores públicos a sensação de que uma parcela desses custos pode ser financiada por outras comunidades. Consequentemente, a importância das transferências na estrutura de financiamento dos governos subnacionais irá determinar o interesse destas na exploração das bases tributárias próprias, reduzindo, assim, sua arrecadação própria (Cossío, 1998; Ribeiro, 1998).

O modelo (2) propõe explicar o efeito dos fluxos de transferências do FPE sobre os gastos dos estados brasileiros. Há expectativa de que a arrecadação tributária (T) aumente os gastos, confirmando as fixações orçamentárias. Esse fato comprovaria o elo entre receitas e despesas e confirmaria a Teoria da Ilusão Fiscal (Peacock e Wiseman, 1979).

Quanto às transferências do FPE e demais transferências, espera-se efeitos positivos nos gastos estaduais, de forma que quanto mais transferências os estados receberem, maiores serão as despesas (Nascimento, 2010). O efeito positivo é explicado, como aponta Hines e Thaler (1995), pelo tratamento diferenciado que os governos subnacionais têm com os recursos que possuem (renda própria) e com os recursos que recebem facilmente (transferências). Como esperado, os governos locais são mais cuidadosos no uso de suas próprias receitas do que naquelas obtidas por meio de transferências do governo central. O efeito positivo das transferências nos gastos públicos foi confirmado por diversos trabalhos (Bahl e Linn, 1994; Cardoso et al., 2012; Fisher, 1982; Wyckoff, 1991).

Quanto à variável PIB *per capita*, também é esperado um efeito positivo nos gastos estaduais. Tal efeito pode ser explicado pela Lei de Wagner, também denominada de Lei dos Dispendios Públicos, a qual considera as despesas públicas como variável endógena explicada pelo PIB. Segundo Mourão (2004), a Lei afirma que as despesas crescem mais em um estado progressista e, em escala maior, nos governos descentralizados, o que permite inferir que a elasticidade da renda seja positiva.

Por fim, com relação a *dummy* do resultado nominal do estado, espera-se um efeito positivo caso haja superávit fiscal. Esse efeito positivo pode ser explicado pelo fato de haver um incentivo positivo para aumento de gastos, já que houve uma sobra de verbas fiscais e indicação de controle sobre as contas públicas (Cardoso et al., 2012).

O modelo forma um sistema de equação simultânea, pois T é uma variável dependente na expressão (1) e independente na (2). O inverso ocorre com Z. Assim, é de se esperar que T esteja correlacionada com o termo ε_{it} , e Z com w_{it} , respectivamente, ou seja, elas seriam variáveis endógenas, comprometendo a hipótese de exogeneidade estrita das

variáveis explicativas (Wooldridge, 2002).

Com o objetivo de tratar os problemas de endogeneidade, foram inseridas no modelo de regressão algumas variáveis de controle sugeridas por estudos anteriores e variáveis instrumentais. Para testar a validade do modelo, foram utilizados o teste de Sargan (Sargan, 1958) para testar a validade dos instrumentos utilizados e o teste de Arellano e Bond (1991) para avaliar a existência de autocorrelação de primeira e segunda ordem.

Os testes efetuados revelam que o modelo foi significativo e que os estimadores atingiram as propriedades estatísticas desejáveis. Em relação aos instrumentos utilizados, o teste de Sargan indica claramente que não se pode rejeitar a hipótese nula, ratificando a validade dos instrumentos utilizados na estimação (tabela 3).

4. Resultados

A fim de conhecer as variáveis utilizadas no modelo que caracterizam as unidades municipais no período de 1997 a 2013, foi utilizada a Análise Exploratória dos Dados (AED), cujos resultados das medidas selecionadas de tendência central e dispersão estão dispostos na tabela 1. Ao avaliar os resultados das estatísticas descritivas, verifica-se que a média da arrecadação tributária *per capita* dos Estados é de 1.384,54, apresentando grande dispersão observada pelo alto desvio padrão em relação à média, com o menor valor para o estado do Maranhão, no ano de 1999, e o maior para o Distrito Federal, em 2013.

Os gastos *per capita* dos estados também apresentam grande variação, como se observa pelo alto desvio padrão em relação à média dos estados, que é de 2.927,92, com o menor gasto *per capita* para o estado do Maranhão, em 1997, e o maior para o Distrito Federal, em 1999. O mesmo comportamento da renda per capita dos estados novamente permite que se observe grande dispersão em amplitude entre os estados, com os estados do Maranhão e Piauí com os menores valores de renda *per capita* nos anos de 2010 e 2008, respectivamente, e os maiores valores para o Distrito Federal, no ano de 1997.

Quanto aos repasses efetuados relativos ao Fundo de Participação dos Estados, os menores valores *per capita* foram registrados para o estado de São Paulo, seguido pelo Rio de Janeiro. Ao contrário, os estados de Roraima e Amapá

Tabela 1. Estatísticas descritivas das variáveis

| Variáveis | Média | Desvio padrão | Mínimo | Máximo |
|-------------------------------|-----------|---------------|----------|------------|
| Arrecadação tributária | 1.384,54 | 741,36 | 270,47 | 4.102,07 |
| Gastos | 2.927,92 | 1.367,12 | 858,78 | 9.790,43 |
| PIB | 27.716,22 | 20.721,90 | 8.249,91 | 177.637,20 |
| Transferências FPE | 618,86 | 740,92 | 8,30 | 3.505,79 |
| Transferências IPI exportação | 15,00 | 18,94 | 0,03 | 115,93 |
| Transferências lei Kandir | 14,89 | 19,64 | 0 | 113,24 |

Fonte: elaboração própria.

obtiveram os maiores valores *per capita*, representando até 300 vezes mais que os estados da região Sudeste, evidenciando, assim, o caráter redistributivo dessa transferência.

Quanto às demais transferências, IPI exportação e Lei Kandir, observa-se grande dispersão e amplitude entre os valores *per capita* repassados aos estados, demonstrando a heterogeneidade destes em relação a essas transferências, reforçando a utilização dessas variáveis para controle no modelo.

Para analisar a relação entre as transferências, a arrecadação e os gastos dos estados, estimaram-se os modelos de regressão MQO, *Within Groups* e System-GMM (tabela 2), com o objetivo de gerar estimativas robustas do modelo dinâmico empregado. Sendo assim, faz-se necessário que o coeficiente estimado da variável dependente defasada pelo System-GMM esteja entre as estimativas do coeficiente obtido por MQO e *Within Groups*.

Os resultados dos coeficientes corroboram com a metodologia proposta por Bond, Hoeffler e Temple (2001). Observa-se que os coeficientes da estimação pelo Método System GMM encontram-se exatamente entre os limites dos coeficientes das estimações por MQO e *Within Groups*, indicando uma estimativa não viesada do System GMM, eliminando os problemas intrínsecos à endogeneidade e evidenciando a robustez do modelo (Bond et al., 2001; Durlauf, Johnson e Temple, 2005). Desse modo, serão analisados os resultados da estimação obtida a partir do System GMM, conforme apresentado na tabela 3.

Quanto aos resultados das duas equações, as variáveis Transferências Lei Kandir e Transferências IPI Exportação não foram significantes na equação de arrecadação (1). PIB *per capita* foi significativa a 5%, as demais variáveis, a 1%. Na equação de gastos (2), novamente a variável Transferências IPI Exportação não foi significativa, e as demais foram significantes a 1%.

Considerando-se que todas as variáveis utilizadas, excetuando-se a dummy de resultado, foram logaritimizadas, os coeficientes das variáveis passaram a reportar as elasticidades da variável dependente em relação a cada um dos regressores. Na equação de arrecadação, a variável dependente defasada foi significativa e com coeficiente positivo, sendo também o maior coeficiente entre as variáveis explicativas, afirmando o caráter dinâmico dessa variável, ou seja, assim como ocorre com as variáveis de renda (desenvolvimento econômico) o nível atual da arrecadação ajuda a explicar o nível futuro, isso pode ser explicado pela dependência da trajetória (*path dependence*) da variável. Assim, presume-se que as estimativas de arrecadação foram

Tabela 2. Resultados do Modelo de Regressão para T_{it} e Z_{it} .

| Variáveis | Arrecadação | Gastos |
|--------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Método | Coeficiente $\theta_1 T_{it-1}$ | Coeficiente $\lambda_1 Z_{it-1}$ |
| MQO | 0,942*** | 0,823*** |
| System-GMM | 0,857*** | 0,604*** |
| WithinGroups | 0,656*** | 0,462*** |

Notas: *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 3. Resultados do modelo de regressão para T_{it} e Z_{it} .

| Variáveis explicativas | Arrecadação -Tit | Gastos - Zit |
|----------------------------|--|--|
| T_{it} | | 0,534*** (0,045) |
| T_{it-1} | 0,857*** (0,027) | - 0,281*** (0,052) |
| Z_{it} | 0,464*** (0,037) | |
| Z_{it-1} | - 0,314*** (0,035) | 0,603*** (0,031) |
| y_{it} | - 0,051** (0,023) | 0,139*** (0,023) |
| $Trsfpe_{it}$ | - 0,046*** (0,012) | 0,120*** (0,013) |
| $Trsipi_{it}$ | -0,008 (0,005) | 0,008 (0,006) |
| $Trskan_{it}$ | 0,000 (0,009) | -0,026*** (0,009) |
| $dres_{it}$ | | 0,043*** (0,009) |
| Significância do modelo | F(7) = 7152,90 Prob> F = 0,0000 | F(8) = 4278,92 Prob> F = 0,0000 |
| Teste de Sargan | 451,1322 Prob=0,4102 | 465,335 Prob =0,565 |
| Ausência de Autocorrelação | 1ª ordem = 0,0003 2ª ordem = 0,7029 | 1ª ordem = 0,0000 2ª ordem = 0,7102 |

Notas: (i) Os valores entre parênteses são os erros padrões; (ii) os valores para os testes de Sargan são os p-valores para a hipótese nula de que os instrumentos são válidos; (iii) foram utilizadas como instrumentos no System-GMM as variáveis explicativas em diferenças defasadas e variáveis explicativas em nível defasadas; (iv) foram consideradas endógenas na estimação do System-GMM na equação (1) as variáveis Z , Y e $TrsFPE$; e na equação (2) T , Y e $TrsFPE$; (v) níveis de significância *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Fonte: elaboração própria.

realizadas utilizando-se a arrecadação do ano anterior, havendo uma pressão para que o valor arrecadado se aproximasse do valor estimado.

Quanto à variável Gastos, verificou-se sua significância com o coeficiente positivo, constatando-se que um aumento de 1% nos gastos gerou um aumento de 0,464% na arrecadação total, mostrando o impacto das despesas sobre a arrecadação. Esse fato pode ser explicado considerando-se que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) determina que, para todas as despesas orçadas, os orçamentos devem mostrar as formas de financiamento. Além disso, destaca-se a impossibilidade de realizarem-se renúncias fiscais sem determinações legais, havendo uma pressão arrecadadora, seja pela LRF, seja pela proibição de renúncias. O resultado significativo da variável PIB *per capita*, porém com sinal negativo, sugere que a atividade econômica dos estados tem menor poder de explicação da arrecadação tributária do que as demandas locais por bens governamentais.

O efeito da variável Gastos, com uma defasagem, apresentou comportamento inverso, indicando que maiores gastos em período anterior afetam negativamente a arrecadação atual. Apesar do efeito positivo em nível, a expansão dos gastos públicos, ao considerar-se a defasagem temporal, pode ter um efeito negativo na economia local e, conseqüentemente, um decréscimo na arrecadação

tributária. Esse efeito pode ser explicado pelo fato de que maiores gastos dos estados na economia, como por exemplo, o aumento da oferta de certos serviços públicos, podem desestimular a atuação do setor privado, reduzindo as bases tributárias em períodos subsequentes, como também pode haver uma sensação entre os contribuintes que a atual arrecadação é suficiente para aqueles serviços que foram prestados, inibindo a sua vontade de pagar impostos.

A variável Transferências FPE foi ao encontro das expectativas iniciais, indicando que um aumento dessas transferências tende a afetar negativamente a arrecadação tributária, evidenciando, assim, a 'Hipótese do Véu de Oates' (Oates, 1999), provocando o efeito desestimulante sobre a arrecadação tributária. Há, nesse caso, um indicativo de renúncia fiscal provocado pelo montante de transferências de períodos passados, mesmo com restrições às abdições tributárias incorporadas na LRF. Esse resultado é coerente com a teoria apresentada no referencial deste trabalho, segundo a qual uma transferência não condicionada, como o FPE, tem como resultado uma redução do esforço fiscal local; assim, os gestores públicos ao tomarem uma decisão político-gerencial com os dados das transferências do ano anterior poderiam reduzir seu esforço de arrecadação, devido ao fato que os seus serviços poderiam ser financiados por outras localidades.

Por sua vez, as variáveis Transferências Lei Kandir e Transferências IPI Exportação não foram significantes. Essa ausência de significância pode ser explicada pelos baixos valores desse tipo de transferência em relação a outras transferências recebidas.

Para a equação de gastos, a abordagem aproxima-se dos estudos tradicionais, que analisam o efeito das transferências sobre a provisão de bens governamentais. Pelo coeficiente positivo das transferências FPE, verifica-se o efeito direto dessas operações no aumento dos gastos dos estados, estando de acordo com o esperado pelo modelo proposto. Os recursos financeiros recebidos em forma de transferências do FPE que a priori não tem uma destinação definida, leva há um aumento nos gastos estaduais.

Identificou-se um efeito marginal positivo do FPE nos gastos dos estados. O sinal positivo seria um indício da presença do efeito *flypaper* (Fisher, 1982; Wyckoff, 1991). Devese destacar que apesar do coeficiente das transferências FPE (0,120) não ser superior ao da variável PIB (0,139), o que reforçaria a presença do efeito mencionado, os coeficientes não são distantes. Esse resultado estabelece que, para uma dada variação nos repasses constitucionais, verifica-se uma flutuação no comportamento dos gastos dos estados, evidenciando o efeito expansivo das transferências, ou seja, há um indicativo do efeito *flypaper* sobre as despesas públicas estaduais.

A variável dependente Gastos Defasados teve efeito positivo nos gastos (0,603), confirmando o caráter dinâmico dessa variável e apontando a dificuldade dos estados na redução de gastos públicos para a adequação de suas contas, após aumento em períodos anteriores. O segundo maior aumento em tais gastos foi proveniente da arrecadação tributária (0,534), evidenciando, assim, a vinculação entre arrecadação

e gastos públicos nos estados. Contudo, contrariando as expectativas, a arrecadação tributária defasada teve efeito negativo (- 0,486).

Por fim, com relação a *dummy* do resultado nominal do estado, quando os estados apresentam superávit nos exercícios anteriores, esse resultado provoca um aumento na despesa pública, assim como constatado no trabalho de Cardoso et al. (2012). Ou seja, na presença de resultado negativo, a gestão pública é mais cautelosa ao administrar as despesas. Esse fato evidencia que o resultado fiscal do ano imediatamente anterior afeta o comportamento fiscal dos estados.

O processo de descentralização fiscal em um ambiente federativo tem sua base na ideia de maximização da eficiência econômica e equidade, quando se observa correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam. Assim, a descentralização beneficia as diferenças geográficas existentes nas demandas providas pelo setor público. Dessa forma, as transferências ainda constituem-se como um dos principais instrumentos a poder do Estado para intervir na economia e cumprir com sua função distributiva, de modo a garantir o desenvolvimento econômico e promover a equidade entre os entes federados.

Apesar do seu efeito positivo sobre a redução dos desequilíbrios fiscais regionais, o sistema de transferências intergovernamentais no Brasil, analisado, nesse caso específico, pelas transferências do FPE, pode ocasionar efeitos indesejáveis no comportamento fiscal dos estados brasileiros. Assim, o uso indiscriminado de transferências intergovernamentais, com a relação entre transferências e receitas cada vez maior, provocaria maiores estímulos para gastar e menor dependência da tributação, desestimulando o esforço fiscal dos estados, como também incentivando a existência de guerra fiscal entre membros da federação.

Como apontado nos resultados, a arrecadação própria perde importância em relação a um montante elevado de transferências, desestimulando a arrecadação tributária própria, o que pode trazer consequências seríssimas para os entes federados. Uma das implicações seria que, com a maior dependência dos estados de recursos da União e com o crescimento natural das despesas governamentais, em momentos de baixa arrecadação por parte da união, os valores das transferências seriam menores e, consequentemente, afetariam o nível de endividamento dos estados.

Assim, o principal desafio político nos programas de descentralização é projetar e desenvolver um sistema apropriado de transferências, que possa garantir serviços públicos locais de forma eficaz e eficiente para entes com capacidades distintas, enquanto que ao mesmo tempo mantém a estabilidade macroeconômica. A tarefa consiste em gerir as relações fiscais intergovernamentais, tendo em conta, por um lado, a crescente necessidade de bens e serviços públicos locais e, por outro, a importância de se preservar a disciplina fiscal, nacional e subnacional.

Não existe, na literatura, uma política ótima de transferências, mas as experiências em todo o mundo deixam claro que, para que ela tenha os efeitos desejados, as transferências intergovernamentais devem ser concebidas

de modo que os beneficiários tenham um mandato claro, recursos adequados e flexibilidade suficiente para tomar decisões e serem responsáveis pelos resultados.

Ao avaliar a forma dos programas de transferências intergovernamentais, é essencial prestar atenção aos incentivos que eles criam para os governos receptores e, indiretamente, para os residentes das diferentes regiões do país. Se os resultados das transferências são bons ou maus, depende dos incentivos, sejam intencionais ou não, incorporados aos sistemas de transferência.

5. Considerações finais

Os resultados obtidos neste estudo confirmam a hipótese inicial do trabalho de que as transferências do FPE, mesmo sendo transferências equalizadoras, tendem a provocar a expansão dos gastos públicos, configurando o fenômeno conhecido como efeito *flypaper* (Fisher, 1982; Wyckoff, 1991). Resultado este, diferente do observado no trabalho de Cardoso et al., [2012]. Além disso, observou-se a retração nos esforços da arrecadação própria nos estados brasileiros, evidenciando, assim, a presença da Hipótese do Véu de Oates (Oates, 1999), resultado que vai ao encontro do trabalho de Varejão (2009).

Assim, o volume de transferências do FPE recebido pelos estados altera seu comportamento fiscal. Apesar de o seu efeito ser positivo sobre a redução dos desequilíbrios fiscais regionais, pode ocasionar efeitos indesejáveis no comportamento fiscal dos estados brasileiros, provocando maiores estímulos para gastar e menor dependência da tributação, desestimulando o esforço fiscal dos estados, como também incentivando a existência de guerra fiscal entre membros da federação.

Constatou-se, ainda, que a arrecadação própria perde importância em relação a um montante elevado de transferências, desestimulando a arrecadação tributária própria, podendo trazer consequências negativas para os entes federados. Com a maior dependência dos estados de recursos da União e com o crescimento natural das despesas governamentais, em momentos de baixa arrecadação por parte da União, os valores das transferências seriam menores e, conseqüentemente, afetariam o nível de endividamento dos estados.

Os resultados obtidos confirmam a existência da 'Hipótese do Véu de Oates', em que as transferências reduzem a arrecadação própria, ou seja, quanto maior o seu volume de transferências, menor a propensão dos governos no esforço arrecadatário, considerando-se o nível de dependência de tributos. Também foram encontrados indícios do efeito *flypaper* nas transferências intergovernamentais para os estados brasileiros. Assim, as transferências do Fundo estimulam a expansão das despesas públicas locais.

Quanto aos desdobramentos desses resultados, é possível extrair duas implicações diretas para os formuladores de políticas públicas. A primeira é que, se há a intenção de garantir uma maior atuação dos estados na gestão e

prestação dos serviços públicos, que ela venha acompanhada de responsabilidades quanto à provisão de bens e serviços públicos aos cidadãos, ou seja, que de fato ocorra uma descentralização efetiva, pois o simples recebimento de mais transferências do FPE, desacompanhado de contrapartidas, expandirá os gastos dos estados em bens públicos e em despesas em sua maioria não produtivas. Um dos principais problemas que acompanham esse aumento dos gastos públicos, é que eles tendem a ser 'institucionalizados', ou seja, os agentes recebedores e/ou beneficiados tendem a tentar manter esses gastos, havendo uma dificuldade de se implementar estratégias de redução dos gastos públicos e de ajuste fiscal, além de que em situações de menores repasses das transferências ou da arrecadação própria, há um risco de aumentar o endividamento dos estados.

A segunda implicação diz respeito à redução do esforço fiscal do ente receptor da transferência, à redução do esforço fiscal e ao menor uso de sua base tributária própria ao longo do tempo, bem como à dependência do estado do recebimento de transferências. Assim, em conjunto com a realização de transferências, a União, em parceria com os estados, deve promover ações com intuito de aumentar o desenvolvimento das regiões, aumentando a sua base tributária e, também, desenvolver políticas de combate da guerra fiscal entre os estados, principalmente, realizar de modo progressivo a substituição das transferências por uma maior descentralização da arrecadação.

Os resultados apontam para um *trade-off* entre a necessidade de aliviar as diferenças regionais, por meio de repasses maiores aos entes federados via transferências, e uma menor utilização dessas transferências, o que acarretaria em entes federados que, além das enormes diferenças socioeconômicas inter-regionais, apresentariam uma oferta desigual de bens e serviços públicos.

Conclui-se, assim, que os sistemas de transferências tendem a afetar o comportamento dos governos receptores, podendo resultar em efeitos adversos sobre a eficiência da gestão pública, cujo impacto e intensidade dependem do desenho do sistema de transferências. Nesse caso, o peso das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento das unidades receptoras gera incentivos que acabam afetando o funcionamento da federação.

Nesse sentido, este trabalho contribuiu com informações para que se construam estruturas institucionais mais eficientes e eficazes, fornecendo *insights* para a discussão sobre como reformular a distribuição de recursos entre os entes federados, como a adoção de novos critérios de partilha do FPE que retratem a realidade econômica dos estados. Ressalta que esses resultados são representativos para o conjunto total dos estados brasileiros. Assim, um estudo tomando regiões específicas poderia chegar a conclusões divergentes ou convergentes às aqui apresentadas.

Conflito de interesses

Os autores declaram não haver conflito de interesses.

Referências

- Alencar, A. A., & Gobetti, S. W. (2008). Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. *XIII Prêmio Tesouro Nacional*. Recuperado em 14 de maio de 2017, de: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIPremio/
- Araujo, J. M., & Siqueira, R. B. (2016). Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 46(1), 189-219. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-416146116jar>
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277-297. <https://doi.org/10.2307/2297968>
- Arellano, M., & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of Econometrics*, 68(1), 29-51. [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01642-D](https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01642-D)
- Bahl, R., Boex, J., & Martinez-Vazquez, J. (2001). The Design and implementation of intergovernmental fiscal transfers. *Atlanta, Georgia: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University*.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Washington, DC: Oxford University Press.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1994). Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries. *Publius The Journal of Federalism*, 27(1), 1-20. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a038105>
- Baiao, A. L., Cunha, A. S. M. d., & Souza, F. S. R. N. d. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(3), 583-610. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>
- Barbosa, F. d. H., Barbosa, A. L. N. d. H., Cavalcanti, C. E. G., Silva, C. R. L. d., Motta, J. R., & Roarelli, M. L. d. M. (2015). Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária. *Fundação Getúlio Vargas*. Recuperado em 14 de maio de 2017, de: <http://www.fgv.br/professor/>
- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899-912. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)
- Bond, S. R., Hoeffler, A., & Temple, J. R. (2001). GMM estimation of empirical growth models. *Discussion Paper Series No 2001-W21. Economics Group, Nuffield College, University of Oxford*.
- Blundell, R., & Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87(1), 115-143. [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(98\)00009-8](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(98)00009-8)
- Cardoso, B. F., dos Santos Nascimento, J., & da Paixão, A. N. (2012). Efeitos das transferências fiscais sobre as despesas dos estados brasileiros. *Revista de Economia*, 38(2), 149-167.
- Cossio, F. A. B. (1998). *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Cossio, F. A. B., & Carvalho, L. M. d. (2001). Os Efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros-1996. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 31(1), 75-123.
- Costa, R. F. R., & Castelar, L. I. d. M. (2015). O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios brasileiros. *Análise Econômica*, 33(64), 171-189.
- De Mello, L. R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*, 28(2), 365-380. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00123-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00123-0)
- Deda, C. C., & Kauchakje, S. (2017). Sistema político multinível no Brasil: uma análise da relação entre transferências intergovernamentais e redução das desigualdades territoriais no Estado do Paraná. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 19(3), 530-553. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n3p530>
- Durlauf, S. N., Johnson, P. A., & Temple, J. R. (2005). Growth econometrics. *Handbook of Economic Growth*, 1(A), 555-677. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01008-7](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01008-7)
- Eggert, W., & Sørensen, P. B. (2008). The effects of tax competition when politicians create rents to buy political support. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1142-1163. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.12.002>
- Fisher, R. C. (1982). Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties. *Journal of Urban Economics*, 12(3), 324-345. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(82\)90021-3](https://doi.org/10.1016/0094-1190(82)90021-3)
- Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). The flypaper effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226. <https://doi.org/10.1257/jep.9.4.217>
- Lewis, B. D., & Smoke, P. (2017). Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: the case of Indonesia. *Fiscal Studies*, 38(1), 111-139. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12080>
- Mendes, M., Miranda, R. B., & Cosio, F. B. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Texto para Discussão 40, Consultoria de Orçamento do Senado Federal. Brasília, DF*. Recuperado em 14 de maio de 2017, de: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/882/4/R159-13.pdf>
- Mercadillo, M. R. R. d. V., Malásquez, P. M. C., & Monge, R. G. (2017). Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de Morelia, Michoacán, México. *Revista de Investigación en Ciencias de la Administración*, 5(9), 37-67.
- Mourão, P. (2004). *Determinantes da despesa pública em Portugal: uma avaliação econométrica*. Dissertações de Mestrado. Universidade do Minho. Portugal.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Nascimento, J. d. S. (2010). *Efeitos das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros*. (Doutorado Tese de Doutorado), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa - MG.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <http://dx.doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Oliveira, F. A. d. (2007). Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. *Texto para Discussão n. 43, FJP, Belo Horizonte*. Recuperado em 14 de maio de 2017, de: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/>
- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1979). Approaches to the analysis of government expenditure growth. *Public Finance Review*, 7(1), 3-23. <https://doi.org/10.1177/109114217900700101>
- Peterson, G. E. (2007). *Decentralization in Latin America: learning through experience*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Prado, S. (2006). *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá, Austrália*. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer Stiftung.
- Ribeiro, E. P. (1998). Transferências intergovernamentais e esforço fiscal dos estados brasileiros. *Textos para Discussão, n. 12. PPGE/UFRGS*. Recuperado em 14 de maio de 2017, de: <https://www.researchgate.net>
- Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481-500. <https://doi.org/10.2307/4150172>
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 9-27. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003>
- Sargan, J. D. (1958). The estimation of economic relationships using instrumental variables. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 26(3), 393-415. <http://dx.doi.org/10.2307/1907619>
- Shah, A. (1999). *Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization*. Washington, DC: The World Bank.
- Shah, A. (2006). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. *Revista de Economía y Estadística*, 44(2), 127-186.
- Spahn, P. B. (2007). Intergovernmental transfers: the funding rule and mechanisms. In J. Martinez-Vazquez & B. Searle (Eds.), *Fiscal Equalization* (pp. 163-204). Boston, MA: Springer.
- Suzart, J. A. d. S., Zuccolotto, R., & Rocha, D. G. d. (2018). Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 11(1), 127-145. <http://dx.doi.org/10.14392/ASAA.2018110107>
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <http://dx.doi.org/10.1086/257839>
- Varejão, S. B. d. S. (2009). *O impacto do fundo de participação dos estados nas finanças estaduais no período de 1986 a 2007*. Universidade Federal do Espírito Santo.
- Vieira, M. A., Abrantes, L. A., De Almeida, F. M., & Dos Anjos, D. A. (2019). Implicações do Fundo de Participação dos Estados (FPE) na Redução

- das Desigualdades Regionais. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 22(1), 136-152. http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2019v22n1a8
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wyckoff, P. G. (1988). A bureaucratic theory of flypaper effects. *Journal of Urban Economics*, 23(1), 115-129. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(88\)90009-5](https://doi.org/10.1016/0094-1190(88)90009-5)
- Wyckoff, P. G. (1991). The elusive flypaper effect. *Journal of Urban Economics*, 30(3), 310-328. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(91\)90052-9](https://doi.org/10.1016/0094-1190(91)90052-9)